

КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ – ОСНОВА СТАНОВЛЕНИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ

В.Д. Ипатов, директор Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь

15 марта 1994 года была принята первая Конституция нового, независимого, суверенного государства – Республики Беларусь. С этого момента в нашей стране проходил поступательный процесс формирования качественно новых правовых начал в государственной и общественной жизни.

Принятие и последующее совершенствование Основного Закона во многом определило современное развитие Беларуси как сильного демократического социального правового государства (статья 1 Основного Закона).

Такое позиционирование белорусского государства налагало соответствующие обязанности на нормотворческие органы, которые формируют правовую систему страны. Перед законодателем стояла задача посредством права обеспечить оптимальный баланс интересов государства, общества и отдельного гражданина.

Конституция Республики Беларусь относится к числу современных конституций, отражающих лучшие достижения конституционной мысли и практики, общемировые тенденции конституционного развития. Это, прежде всего, стабильность конституционных норм, совершенствование конституционно-правовых основ политической, экономической и социальной сфер общества, повышение эффективности и демократизация государственного управления.

Отечественная Конституция является опорой национальной правовой системы, юридической основой государственности и суверенитета страны, законности и правопорядка, фундаментом, на котором базируется все законодательство, правотворчество и правоприменительная практика. Конституция Республики Беларусь сегодня – это своеобразная «дорожная карта» поступательного развития нашего государства.

Конституция, являясь правовым фундаментом государства, обладает высшей юридической силой по отношению к другим нормативным правовым актам. Конституционные положения, принципы и нормы являются исходными для правового регулирования общественных отношений законами, декретами, указами и иными правовыми актами.

В Беларуси на конституционном уровне установлен принцип верховенства права. Государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства. Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства (статьи 7, 8 Конституции).

Необходимость соблюдения в нормотворческой деятельности принципа верховенства права предполагает создание такой правовой системы, в которой нормативные правовые акты находятся во взаимосвязи, согласуются между собой и при этом обеспечиваются ясность, точность, непротиворечивость и логическая согласованность правовых норм.

После принятия Конституции 1994 года в стране наблюдалась интенсивная законотворческая деятельность, направленная на решение сложнейших задач по формированию качественно новой правовой системы, призванной обеспечить укрепление государственности, дальнейшее развитие экономики, эффективное функционирование демократических институтов.

Для правового и организационного обеспечения законотворческой деятельности Указом Президента Республики Беларусь от 28 июля 1997 г. № 407 был создан Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь (далее – Центр). Основная функция, которая была возложена на Центр при его создании, заключалась в подготовке проектов правовых актов. В частности, перед Центром была поставлена задача по формированию целостной, единой системы законопроектной деятельности, которая бы

обеспечивала своевременное и качественное совершенствование законодательства.

В последующем в целях усиления роли правовой науки в правотворческой деятельности, сближения юридической науки и практики было принято решение о присоединении Института государства и права Национальной академии наук Беларуси (далее – НАН Беларуси) к Национальному центру законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь. В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 13 декабря 2007 г. № 630 «О некоторых мерах по совершенствованию правотворческой деятельности и научных исследований в области права» был создан Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь (далее – Центр). Институт правовых исследований, действующий в структуре Центра, стал правопреемником Института государства и права НАН Беларуси в части проведения фундаментальных и прикладных научных исследований в области права.

Создание и деятельность Центра подтверждает возможность практической реализации принципа научности в осуществлении законопроектной деятельности, эффективность использования академического научного потенциала при формировании правовой системы государства.

Примером использования принципа научности в законотворческой деятельности является Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», который определил понятие и виды нормативных правовых актов Республики Беларусь, установил общий порядок их подготовки, оформления, принятия (издания), опубликования, действия, толкования и систематизации.

Несомненную значимость имеет также Указ Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. № 359, которым утверждены Правила подготовки проектов нормативных правовых актов. Указ стал логическим развитием положений Закона, комплексным законодательным актом в сфере подготовки проектов нормативных правовых актов. Указом детализирован порядок подготовки проектов нормативных правовых актов государственных органов всех ветвей власти, закреплены требования нормотворческой техники, предъявляемые к проектам нормативных правовых актов.

Развитие правовой системы Республики Беларусь последнее десятилетие основывалось на Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь, одобренной Указом Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. № 205. В целях реализации Концепции Указом Президента Республики Беларусь от 12 августа 2002 г. № 450 была одобрена Программа подготовки проектов законов Республики Беларусь на 2003–2005 годы и перспективной кодификации законодательства Республики Беларусь. Эти важнейшие документы стратегического характера определяли направления стабилизации законодательства, этапы его качественного обновления.

Концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь способствовала решению актуальных проблем функционирования правовой системы Республики Беларусь, совершенствованию законодательства в соответствии с принципами демократического социального правового государства, повышению эффективности правового регулирования общественных отношений.

В развитие положений Концепции существенно обновлен нормативный массив, созданы новые и в то же время претерпели изменение существующие отрасли и институты законодательства, осуществлена систематизация законодательства.

Государством также были приняты иные меры, позволившие вывести законотворческий процесс на качественно новый уровень, среди которых: ежегодное планирование законопроектной деятельности, проведение обязательной юридической и криминологической экспертиз проектов нормативных правовых актов, прогнозирование финансово-экономических и иных последствий принятия нормативных правовых актов, внедрение в нормотворческую деятельность требования системности и комплексности правового регулирования общественных отношений.

Таким образом, за относительно короткий промежуток времени удалось создать, по сути,

новое отечественное законодательство – национальный правовой фундамент, адаптированный к нашей действительности, отражающий собственный путь развития Республики Беларусь и соответствующий Основному Закону.

Законодательство Республики Беларусь сегодня представляет собой строгую иерархическую систему нормативных правовых актов. Главенствующее место в правовой системе занимает Конституция Республики Беларусь, обладающая высшей юридической силой. Как было выше отмечено, на ее основании принимаются законы, декреты, указы и иные нормативные правовые акты.

Ведущее место в национальной правовой системе занимают законы, имеющие по своей юридической природе основополагающее значение. В настоящее время законодательство республики составляет более 120580 нормативных правовых актов, из которых законов – 1689, декретов Президента Республики Беларусь – 120, указов Президента Республики Беларусь – 9591, постановлений Совета Министров Республики Беларусь – 24831 (по состоянию на 11.02.2014).

Принятие законов является одним из основных направлений деятельности законодателя. Законом закрепляются принципы и нормы регулирования наиболее важных общественных отношений. В результате, как правило, закон становится основным регулятором в определенной сфере общественных отношений.

Таким образом, комплексное внедрение основных положений Конституции в законодательство состоялось. В настоящее время расширяются предметы правового регулирования, стираются и становятся более подвижными границы между отраслями законодательства. Появляются новые правовые построения, которые дополняют существующие либо формируют самостоятельные институты законодательства. При этом очевидна необходимость перехода к активной законотворческой деятельности, основанной на повышении эффективности нормативных правовых актов.

Необходимо отметить, что развитие современного законодательства характеризуется, прежде всего, смещением вектора законодательного развития в направлении социально-гуманитарных вопросов, а также стремлением обеспечить равновесие частных, социально-групповых и общегосударственных интересов.

Так, если раньше (в конце 90-х годов) доминирующее значение придавалось в основном экономически ориентированным отраслям и связанным с ними правовым институтам, то в последние годы наблюдается более динамичное развитие и других отраслей законодательства. В первую очередь речь идет об административном, избирательном законодательстве, законодательстве об образовании.

На современном этапе развития законодательства наиболее актуальными становятся: достижение стабильности и непротиворечивости актов законодательства, обеспечение оптимального соотношения законов и других нормативных правовых актов Республики Беларусь.

Высокие темпы в законотворческой деятельности не могли не повлечь за собой еще встречающихся отдельных негативных тенденций: разбалансированность нормативного правового акта, недостаточно высокое качество законов, внесение многочисленных поправок в виде изменений и дополнений – и, как следствие, ненадлежащее исполнение закона. И определяющим условием эффективного законодательства является повышение качества законодательного регулирования. Сегодня к качеству законов и в целом нормативных правовых актов предъявляются особые требования.

Президент Республики Беларусь в Послании белорусскому народу и Национальному собранию 8 мая 2012 года указал, что «качество нормотворческой деятельности должно стать настолько высоким, чтобы обеспечить реальную и длительную стабильность законодательства».

Прежде всего закон должен регулировать только важные и реальные общественные отношения. Закон должен учитывать общегосударственные, а не узковедомственные интересы, обеспечивать оптимальный баланс государственных и частных интересов.

При принятии закона нужно обеспечивать его простоту и понятность. Требование простоты и ясности относится как к языку изложения, так и к структуре законодательного акта. Если закон касается широких слоев населения, он должен быть понятен всем, а не только юристам и узким специалистам.

Законы не должны быть декларативными, не должны строиться на основе дублирования предписаний иных нормативных правовых актов. При подготовке проектов законов необходимо соблюдать требования системности и комплексности правового регулирования.

Векторы законотворческой деятельности всегда заданы тем ритмом, в котором живет общество. В настоящее время перед государством стоят важные общественно значимые задачи, которые приходится решать в достаточно непростых экономических условиях.

Нестабильность экономической ситуации приводит к изменениям законодательства. Ритм совершенствования законодательства относительно изменений зависит напрямую от ритма жизнедеятельности общества и его отдельных граждан. В прошедшем году было разработано значительное количество законопроектов, предусматривающих внесение изменений в социально значимые законы с учетом практики их применения («О лекарственных средствах», «О железнодорожном транспорте», «О почтовой связи»), а также некоторые кодексы (Избирательный, Лесной, Уголовный и Уголовно-процессуальный). В текущем году необходимо сделать акцент на обеспечение системности законодательства, а также своевременного обновления его с точки зрения соответствия важным государственным задачам. Предстоит проделать немалую работу по приведению отечественного законодательства в соответствие с актуальными потребностями общества и стратегическими направлениями государственной политики страны.

Следует создавать инновационные, эффективные и основанные на реальности нормативные правовые акты, а действующее национальное законодательство должно быть пересмотрено на предмет эффективности решения злободневных, общественно значимых проблем.

В Республике Беларусь в настоящее время принимаются меры по совершенствованию законодательства, а также предупреждению его системных недостатков на стадии разработки проектов нормативных правовых актов. Актуальной остается задача соблюдения требований системности, комплексности и стабильности правового регулирования общественных отношений, повышения качества подготовки проектов правовых актов. Так, стабильность законодательства достигается не только эффективным планированием нормотворческой деятельности, но и посредством обеспечения надлежащего качества нормативных правовых актов, их эффективности, исключения пробелов, ограничения частых корректировок, не оказывающих существенного влияния на правоприменительную практику.

К положительным тенденциям развития законодательства Республики Беларусь относятся: оперативное реагирование законодательства на изменяющиеся общественные потребности; стремление к системному и комплексному обновлению законодательства, наличие значительного количества кодексов; планомерное и последовательное приведение законодательства в соответствие с международными договорными и иными обязательствами Республики Беларусь.

От законодателя требуют быстрого и своевременного реагирования на динамично меняющиеся условия жизни. Однако своевременное и качественное создание эффективных нормативных стандартов поведения всех субъектов права невозможно без новых технологий разработки закона, согласованных действий разных ветвей и уровней государственной власти.

Необходим системный подход к принятию нормативных правовых актов. Для повышения качества законов должны использоваться результаты изучения правоприменительной практики и прогнозирования последствий их принятия.

В настоящее время нормотворческая деятельность находится на инновационном этапе своего развития, и здесь планируются определенные перемены. В частности, Центром прорабатываются объективные предпосылки корректировки Закона Республики Беларусь «О

нормативных правовых актах Республики Беларусь». Такие корректировки должны быть направлены на повышение качества принимаемых правовых актов, обеспечение их стабильности, которая невозможна без соблюдения требований к подготовке и принятию проектов актов на всех уровнях: от законов и актов Главы государства до решений местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов.

При этом социально-экономические и политические изменения, произошедшие за последнее десятилетие, диктуют необходимость выработки основных общетеоретических положений и стратегических направлений развития правовой системы Республики Беларусь на современном этапе.

В этой связи на основании анализа выполнения Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь, Программы подготовки проектов законов Республики Беларусь на 2003–2005 годы и перспективной кодификации законодательства Республики Беларусь Центром разработаны Рекомендации по теоретико-методологическим основам совершенствования правовой системы Республики Беларусь (далее – Рекомендации), которые были одобрены решением ученого совета Центра 23 апреля 2013 г. № 5. Рекомендации направлены на решение вопросов, имеющих основополагающее значение как для развития национальной правовой системы в целом, так и для эффективного функционирования системы национального законодательства.

Рекомендации содержат не только положения, касающиеся совершенствования законодательства, но и общие положения, показывающие реально существующие и действующие взаимосвязи между функционированием правовой системы и политическими, идеологическими, историческими, цивилизационно-культурными особенностями белорусского общества и государства. Рекомендации являются документом научно-методологического характера, подготовлены в целях методического руководства нормотворческой деятельностью, применения в нормотворческом процессе, идеологической работе, деятельности по правовому просвещению граждан.

Таким образом, в Республике Беларусь законотворческая деятельность из стихийной деятельности преобразована в системную, целенаправленную, слаженную работу многих государственных органов и организаций.

Законотворчество является одним из важнейших по эффективности способом упорядочения, стабилизации жизни общества, формирования социально необходимых общественных отношений и взаимосвязей. Законы должны идти от жизни, соответствовать как потребностям, так и ожиданиям нашего общества, делать жизнь людей проще, легче и комфортнее.

Конечно, в таком сложном деле, как подготовка законопроектов, необходимо накапливать положительный опыт, пользоваться лучшими отечественными и зарубежными наработками и избегать прежних ошибок. И только тогда качество законов будет высоким, содержание – понятным, а правоприменение – результативным.

При этом особо следует подчеркнуть, что прошедшие два десятилетия доказали: ресурсы Основного Закона далеко не исчерпаны. Конституция обеспечивает способность адаптировать правовую систему страны к меняющейся современной действительности. Правовой фундамент нашей республики надежен и прочен, позволяет создавать адекватные и эффективные социальные механизмы, работающие на благо и процветание страны.